

Bayram Balci, Philippe Bourmaud et Sümbül Kaya (éd.)

Analyses pluridisciplinaires sur la crise sanitaire COVID-19 en Turquie

Institut français d'études anatoliennes

Le marché du travail turc sous le choc de la pandémie de COVID-19

Seyfettin Gürsel

DOI : 10.4000/books.ifeagd.3837

Éditeur : Institut français d'études anatoliennes

Lieu d'édition : Istanbul

Année d'édition : 2021

Date de mise en ligne : 17 février 2021

Collection : La Turquie aujourd'hui

ISBN électronique : 9782362450846



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

GÜRSEL, Seyfettin. *Le marché du travail turc sous le choc de la pandémie de COVID-19* In : *Analyses pluridisciplinaires sur la crise sanitaire COVID-19 en Turquie* [en ligne]. Istanbul : Institut français d'études anatoliennes, 2021 (généré le 19 février 2021). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/ifeagd/3837>. ISBN : 9782362450846. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.ifeagd.3837>.

Ce document a été généré automatiquement le 19 février 2021.

Le marché du travail turc sous le choc de la pandémie de COVID-19

Seyfettin Gürsel

Introduction

- 1 La pandémie de COVID-19 a bouleversé toutes les économies mondiales en causant une réduction sans précédent des activités économiques, et a remis en cause les modèles d'analyse des crises économiques. Les économistes continuent toujours à débattre sur les canaux de transmission du choc, sur le degré et la durée du désastre. Au vu des multiples incertitudes et du manque d'expérience, les gouvernements prennent, sous l'empire de la confusion, des mesures frappées du sceau du « chacun pour soi » et du « sauve qui peut ». D'un côté, les inévitables mesures de confinement diffèrent en sévérité et en durée selon les pays ; de l'autre, les politiques économiques d'ajournement d'impôts, de soutien monétaire et de garantie au crédit bancaire pour éviter un effondrement encore plus profond du revenu des ménages et des entreprises sont fonction des capacités financières nationales et des paris faits sur les futurs effets déséquilibrants de ces politiques.
- 2 Le choc de la pandémie a eu des effets particulièrement bouleversants et inattendus sur les marchés du travail. Afin d'éviter un effondrement désastreux de l'emploi menacé tant par les mesures de confinement que par la chute sans précédent du PIB (10 % au deuxième semestre au niveau mondial)¹, les gouvernements ont introduit des dispositifs de maintien dans l'emploi allant des programmes de chômage partiel à l'interdiction des licenciements – notamment en Turquie – tout en donnant dans le même temps aux employeurs latitude pour inciter leurs employés à recourir au congé sans solde.
- 3 S'ils ont limité le recul de l'emploi, ces dispositifs remettent en cause la pertinence des indicateurs de chômage définis par l'Organisation Mondiale du Travail (OMT) utilisés dans les analyses économiques. En effet, ces dispositifs ont créé un nouveau groupe que l'on peut qualifier d'*employés sans emploi*, ce qui a permis à la fois le maintien de l'emploi

à un niveau artificiel et celui du nombre de chômeurs et du taux de chômage à un niveau moins élevé qu'il n'aurait dû l'être réellement.

- 4 Un second phénomène a défié le sens des indicateurs de chômage encore plus sévèrement que l'emploi artificiel. Malgré l'application de divers dispositifs de maintien dans l'emploi plus ou moins effectifs, il est évident qu'ils n'ont pas été suffisants pour empêcher la destruction de millions d'emplois, surtout parmi les travailleurs non déclarés à la sécurité sociale et ceux employés dans le secteur des services, de loin le plus affecté par le choc de la pandémie. Or, on observe que ces travailleurs dont le nombre varie d'un pays à l'autre – notons dès maintenant qu'il concerne la grande majorité en Turquie – ne se sont pas mis à chercher du travail, étant convaincus qu'ils n'auraient aucune chance d'en trouver un dans cette période difficile.
- 5 Selon l'OMT, un individu sans travail ne peut être qualifié comme chômeur que s'il est en recherche active d'emploi. Cela implique que ces travailleurs ayant perdu leur emploi ne sont pas comptabilisés en tant que chômeurs dans les enquêtes d'activité auprès des ménages. Étant donné qu'ils ne peuvent pas disparaître dans l'enquête, ils ont, en fait, largement grossi les rangs des « désespérés », une armée de chômeurs potentiels qui s'est constituée aux marges du marché de travail, attendant que la reprise intervienne pour se mettre à nouveau en recherche.
- 6 Le marché du travail turc en ces jours de pandémie s'inscrit parfaitement dans le contexte général évoqué ci-dessus. Il constitue également un exemple très instructif des perturbations créées par le choc de la pandémie et les difficultés d'une juste appréciation du chômage avec les instruments et concepts traditionnels. Dans la suite de l'article je vais d'abord rappeler les principales caractéristiques du marché du travail turc et son état à la veille de la pandémie, poursuivant par la description et l'analyse de l'ampleur du désastre vécu pendant le printemps. Je discuterai ensuite le grand paradoxe du début de l'été : alors qu'on avait assisté à une forte augmentation de l'emploi à la suite du relâchement des mesures de confinement, le taux de chômage a continué de croître !

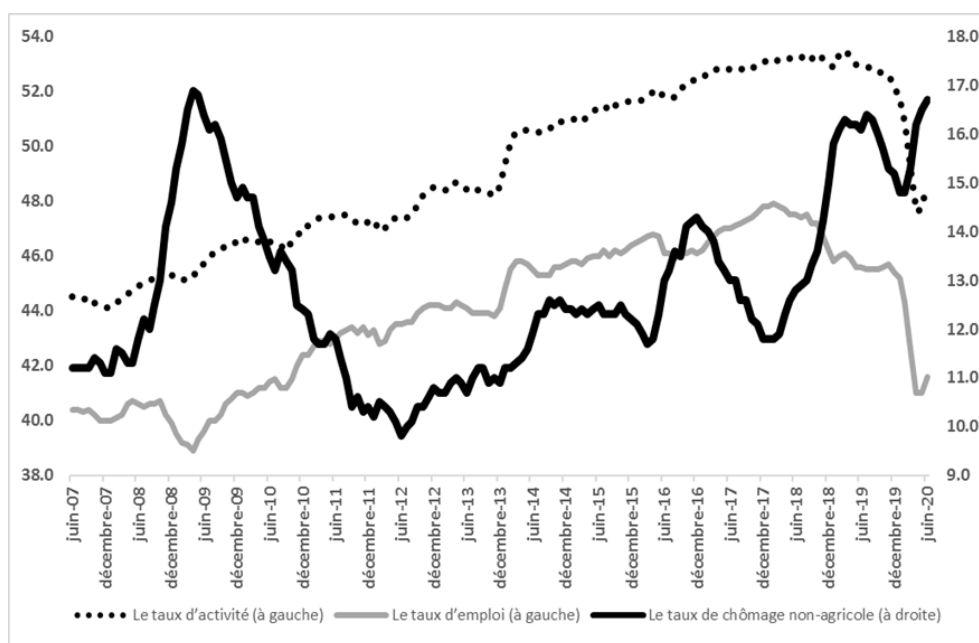
Le grand malaise du marché du travail turc à la veille de la pandémie

- 7 La transition démographique se poursuit en Turquie avec un taux de croissance de la population d'environ 1,3 % par an. Le nombre d'habitants – à l'exclusion des réfugiés – a dépassé les 82 millions. La population en âge de travailler continue donc à augmenter en même temps que s'améliore le niveau moyen d'éducation, ce qui pousse le taux d'activité à la hausse, particulièrement chez les femmes. On peut l'observer dans le graphique n° 1 ci-dessous : de 44 % en janvier 2007 il est monté à plus de 53 % au début de l'année 2019. Pour donner une idée de l'ampleur de l'augmentation de la force de travail, notons que de mars 2018 à mars 2019, elle a augmenté de 1,1 million².
- 8 Le premier défi crucial est donc la nécessité d'une croissance forte de l'emploi exigeant à son tour une croissance forte du PIB. Les études montrent que tenant compte de la capacité de création d'emplois de la croissance économique en Turquie, il est pratiquement impossible d'obtenir une baisse sensible du chômage avec un taux de croissance inférieur à 5 %³. Cette nécessité peut s'observer facilement dans le graphique. En 2016, la croissance économique avait baissé jusqu'à 3,3 % ralentissant

ainsi très fortement l'augmentation de l'emploi ce qui s'est traduit par une baisse du taux d'emploi alors que le taux d'activité poursuivait son élan structurel. Il en a résulté une poussée du chômage qui est visible dans le graphique. En 2017, le gouvernement, pris de panique⁴, a lancé des programmes très expansionnistes – on a parlé de « dopage » – élevant le taux de croissance du PIB à 7,4 %. Cette croissance impressionnante provoqua mécaniquement une augmentation tout aussi impressionnante de l'emploi, ce qui a rapidement ramené le taux de chômage à son niveau initial.

- 9 Ces politiques de dopage irresponsables ont approfondi les déséquilibres macroéconomiques existants ; l'inflation s'est accélérée et le double déficit, budgétaire et extérieur, s'est creusé. Une fois le référendum ainsi que les scrutins présidentiel et législatifs gagnés (juin 2017), le gouvernement passa des politiques expansionnistes aux politiques restrictives qui firent reculer la croissance économique à 3,1 % en 2018. Le taux de chômage non-agricole qui avait diminué jusqu'à 11,8 % en février 2018 (Graph. 1) s'est mis à croître, d'abord lentement puis rapidement – pour atteindre 16,4 % en juillet 2019⁵ alors que la croissance du PIB continuait de baisser, s'établissant à 1,0 %.
- 10 Dans la deuxième moitié de 2019, on a assisté à une reprise modérée qui a fait reculer le taux de chômage non-agricole à 14,8 % à la veille de la pandémie – c'est-à-dire en février 2020 puisque les premiers cas de COVID-19 ont été annoncés officiellement le 11 mars. Je voudrais aussi rappeler qu'en février le taux d'activité se trouvait à 50,8 %, bien en recul par rapport à son record historique de 53,5 % de mars 2019.
- 11 En conséquence, lorsque le choc de la pandémie commença à se faire sentir sur le marché du travail turc celui-ci se trouvait déjà dans une situation inquiétante avec un chômage élevé et un recul de l'emploi non-agricole de 640 000 (-2,7 %) de février 2018 à 2020, conséquences inévitables d'une longue période de croissance faible. Notons également que sur cette même période, la force de travail non-agricole n'a augmenté que de 185 000 (en deux ans !) camouflant ainsi le vrai niveau du chômage mais témoignant également d'une perte préoccupante de capital humain, facteur important du développement économique.

Graph. 1 : Les taux d'activité, d'emploi et de chômage (corrigés des variations saisonnières en %)



BETAM

Les bouleversements induits par le choc de la pandémie

- 12 Dans l'introduction j'ai attiré l'attention sur les bouleversements sur le marché du travail qu'a provoquée la chute de l'emploi consécutive à une contraction sans précédent du PIB et la limitation de cette chute grâce aux mesures de soutien à l'emploi. Cependant, ces mesures ont eu pour effet de créer des millions d'emploi fictifs dont le statut définitif, *retour au travail* ou *transition vers le chômage*, dépend d'une part de la puissance de la reprise en cours ; et d'autre part des marges de manœuvre existantes dans les budgets gouvernementaux. De surcroît, nombre de travailleurs qui avaient perdu leur emploi s'étaient retirés du marché du travail et n'étaient de ce fait pas considérés comme chômeurs par les enquêtes d'où une sous-estimation du chômage calculé à l'aide des instruments conventionnels. Tous ces bouleversements ont rendu bien complexe l'analyse du marché du travail, notamment celui de la Turquie. Essayons donc de décortiquer cette complexité étape par étape.
- 13 Le recul de l'emploi déjà en cours en février 2020 s'accélère en mars-avril puis ralentit en mai grâce aux effets conjugués du relâchement partiel des mesures de confinement et des politiques de soutien à l'emploi – dont les deux vecteurs principaux ont été les subventions publiques (60 % des salaires) accordées aux entreprises se déclarant en activité réduite et l'interdiction des licenciements accompagnée de la faculté pour les employeurs d'imposer aux personnels de prendre des congés sans solde. L'État a décidé de rémunérer à hauteur de 1706 LT (environ 200 euros) par mois les travailleurs privés de ressources. En mai, le nombre de salariés en activité réduite – la majorité d'entre eux ne travaillant dans les faits pas du tout – bénéficiant des subventions avait atteint 3,5 millions et le nombre des salariés en congé sans solde 1,7 million.

- 14 En dépit de ces précautions, dans les secteurs non-agricoles ont été détruits près de 2 millions d'emplois en trois mois, destructions plus massives dans le secteur des services où elles ont dépassé 1,6 million. Le taux d'emploi a par ailleurs baissé de 50,8 % en février à 47,7 % en mai (Graphique 1). Pourtant, le nombre de chômeurs n'a augmenté que de 155 000 en trois mois, portant le nombre de chômeurs de 4 millions à 4 155 000. En conséquence, la force de travail – qui par définition est la somme des employés et des chômeurs – a reculé d'un peu plus de 1,8 million dans la période considérée. Le taux de chômage (chômeurs / force de travail), quant à lui, est passé de 14,8 % à 16,5 %.
- 15 Bien que cette hausse du chômage dans une période relativement courte soit importante, elle est loin d'indiquer la gravité du problème. En effet, le gouffre qui s'est creusé entre les pertes d'emplois et l'augmentation du nombre de chômeurs est considérable. Si tous les travailleurs ayant perdu leur emploi s'étaient mis à chercher du travail, le taux de chômage non-agricole aurait en fait atteint 22 %.
- 16 Que sont devenus ces travailleurs ? Ils sont venus grossir dans les statistiques les rangs des « désespérés », ceux qui déclarent aux enquêteurs qu'ils voudraient bien travailler mais ne cherchent pas de travail, n'ayant aucun espoir d'en trouver un. Leur nombre s'était déjà mis à croître lentement en 2018. À partir de mars 2020, une progression fulgurante a été observée : de 2,5 millions en février 2020, leur nombre est passé à plus de 4,4 million trois mois plus tard ; une poussée proche de 2 millions.

Le paradoxe de juin : une explosion de l'emploi accompagnée d'un chômage en hausse

- 17 Chaque mois, je commente les évolutions du marché du travail dans le quotidien en ligne T24. Dans mon article du 11 août relatif aux développements de la période de mai⁶, j'avais pronostiqué que ces millions de chômeurs potentiels allaient commencer à revenir sur le marché du travail dès que se profilerait une reprise, car ces gens, pour survivre, sont obligés de travailler. J'avais ajouté que ce retour aurait l'effet d'une « bombe à retardement ».
- 18 Cette prévision n'a non seulement pas tardé à se réaliser mais la puissance de ce retour a même dépassé mes attentes. Les statistiques de la période de juin (mai-juin-juillet) publiées le 10 septembre ont révélé que l'emploi non-agricole a fait un bond de 395 000 par rapport à la période de mai (avril-mai-juin). Le fait que l'emploi augmente d'une période à l'autre n'est pas très surprenant puisque les chiffres catastrophiques du mois d'avril sortaient des statistiques de la période de juin alors que celles du mois de juillet y entraient, mais le retour massif de l'emploi était en revanche frappant.
- 19 Normalement, l'ampleur de l'augmentation de l'emploi aurait dû faire diminuer le chômage. Or, c'est l'inverse qui s'est produit. Le nombre de chômeurs a augmenté de 140 000 et le taux de chômage est passé de 16,5 % à 16,7 %. Pour les non-initiés du marché du travail turc, c'était paradoxal mais ce n'est au fond qu'un paradoxe en apparence et j'espère que les lecteurs en ont deviné la raison. De la période de mai à celle de juin, le chômage a augmenté car la force de travail a augmenté davantage que l'emploi ; de 535 000 précisément. Rappelons qu'une telle augmentation constitue plus de la moitié des augmentations annuelles en temps ordinaire.
- 20 Dans ces circonstances, de retour massif vers le marché du travail de millions de personnes sans emploi, quel avenir peut-on prédire pour le chômage en Turquie ? Tout

va dépendre en premier lieu de l'allure de la pandémie dans les mois à venir. Comme en Europe, le nombre de cas de COVID-19 est en hausse en Turquie depuis juillet et le gouvernement commence depuis fin septembre à rétablir des mesures de confinement. Si pour le moment elles demeurent modestes, leur durcissement semble inéluctable.

- 21 Si nous gardons notre optimisme, on peut tabler sur une poursuite de la reprise à un rythme modéré. L'OCDE, dans son rapport intermédiaire de septembre a révisé à la hausse sa prévision de croissance pour l'économie turque de -4,8 % à -2,9 %. Je suis un peu plus optimiste et pense qu'une croissance 0 est possible pour 2020. Cela signifie que l'emploi va poursuivre sa hausse, mais qu'en sera-t-il du chômage ?
- 22 Étant donné les incertitudes sur la vivacité de la reprise, il est difficile de faire des pronostics audacieux mais ce dont on est sûr c'est que le chômage va poursuivre sa progression au moins jusqu'à résorption de « l'armée des désespérés ». Mais ce n'est pas la seule condition. L'État continue à subventionner près de 5 millions d'individus soit au chômage partiel soit en congé sans solde. La marge de manœuvre du budget est déjà épuisée. Le jour où ces compensations prendront fin, il est certain qu'une partie de ces emplois artificiels seront détruits, ce qui poussera une partie de ces personnes au chômage. Il convient également d'y ajouter les centaines de milliers de jeunes diplômés à venir qui vont eux aussi se mettre à chercher du travail.
- 23 Pour conclure, on peut dire que le choc de la pandémie n'a pas encore produit tous ses effets sur le chômage. Le record historique du taux de chômage non-agricole a été battu en avril 2009 avec 16,8 % pendant la Grande Récession (Graphique 1). Nous sommes arrivés à 16,7 % en juin 2020. Un nouveau record est inévitable. Mais, ce qui est encore plus grave, c'est que pour la première fois dans son histoire la Turquie va connaître un taux de chômage élevé pendant une très longue période. Lors des crises précédentes (1994, 2001 et 2009), on avait assisté à de fortes et rapides poussées du taux de chômage, résorbées en un an environ grâce à des reprises puissantes. Cette fois-ci, cela fait plus de deux ans et demi que la Turquie souffre d'un chômage élevé et elle n'est pas près de s'en sortir. Les multiples conséquences néfastes sur la société turque sont inévitables et alarmantes.

NOTES

1. OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire septembre 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/773ea84a-fr>.
2. Les données servant de base à la discussion ont été produites par BETAM (Centre de Recherches Économiques de l'Université Bahçeşehir).
3. La question de l'élasticité croissance-emploi a été récemment analysée dans Seyfettin Gürsel & Gökçe Uysal, "Korona günlerinde Türkiye İşgücü piyasası" [Le marché du travail turc aux temps du corona] *Salgın Ekonomisi*, Efil Yay, août 2020, pp. 311-348.
4. Le gouvernement AKP avec l'appui du parti d'extrême droite MHP avait lancé fin 2016 une campagne pour l'adoption du régime présidentiel au référendum constitutionnel du 14 avril 2017.

5. Pour suivre le chômage en Turquie je préfère me baser sur les indicateurs non-agricoles puisque, d'un côté, l'emploi agricole a toujours une part relativement élevée (18 %) dans l'emploi total, une particularité qui fait sous-estimer le taux de chômage étant donné le nombre marginal de chômeurs dans l'agriculture et, d'un autre côté, les variations dans ce secteur n'ont pas une influence significative sur la conjoncture économique. J'aimerais noter que le taux de chômage général est passé de 9,9 % à 14 % dans la période considérée.

6. Turkstat publie mensuellement les statistiques du marché du travail, mais les chiffres couvrent un trimestre. C'est pourquoi Turkstat utilise le terme « période » au lieu de « mois ». La période de mai concerne les mois d'avril, mai et juin.

RÉSUMÉS

La pandémie de COVID-19 a frappé la Turquie à partir du mois de mars. Le gouvernement turc a suivi peu ou prou la même stratégie adoptée par la plupart des gouvernements européens. D'une part, des mesures de confinement ont été introduites à partir du mois d'avril et d'autre part, diverses mesures de soutien telles qu'ajournement d'impôts, transferts de revenus aux ménages pauvres, garanties publiques au crédit bancaire, subventions salariales aux travailleurs en chômage partiel ont été lancées pour amortir les effets du choc sur les revenus et l'emploi. En mai, Le gouvernement turc a même interdit aux employeurs de licencier leurs employés tout en leur accordant le droit de les mettre en congé sans solde.

Ces diverses mesures ont pu certainement limiter la contraction du PIB au deuxième semestre mais une contraction tout de même sévère a provoqué la perte de 2 millions d'emplois. Le taux de chômage déjà élevé à la veille de la pandémie (14,8 %) a fait un bond appréciable (à 16,5 %) mais en fait le niveau atteint par le chômage officiel a été largement sous-estimé dans la mesure où le nombre de chômeurs n'a augmenté que de 155 000 ; cela sans compter plus d'un million de travailleurs, officiellement en emploi mais sans travail.

AUTEUR

SEYFETTIN GÜRSEL

Seyfettin Gursel est professeur d'économie à l'Université de Bahçeşehir, Istanbul et le directeur du centre de recherche BETAM. Fondé en 2008 BETAM publie des notes de recherches mensuelles sur la croissance et le chômage en Turquie et prépare des rapports de recherches pour les organisations publiques et privées. Après avoir reçu le titre de Docteur d'Etat à l'Université Paris X-Nanterre en 1979, professeur Gursel a enseigné à l'Université d'Istanbul et à l'Université de Galatasaray avant de rejoindre l'Université de Bahçeşehir. Son livre, *L'empire ottoman face au capitalisme* a été publié par L'Harmattan en 1987. Il a aussi publié en 1999 chez YKY in livre intitulé *Emploi et Chômage en Turquie* et de nombreux articles et rapports de recherches sur l'histoire économique de la Turquie, le marché du travail et sur l'inégalité des revenus.